

12 observationer om lagutkastet om ordnandet av social- och hälsovården



INSTITUTET FÖR
HÄLSA OCH VÄLFÄRD

Förord

Institutet för hälsa och välfärd har på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet analyserat konsekvenserna av lagutkastet om ordnandet av social- och hälsovården. Analysen gäller lagutkastet som publicerades 30.6.2016. Förhandsanalysen är redan den femte i ordningen om samma ämnesområde.

Denna gång har utmaningarna varit betydligt större än i tidigare analyser. Innehållet i lagutkastet har ändrats under hela beredningstiden fram till publiceringstidpunkten. Valfrihetslagstiftningen, som har en avgörande betydelse för lagpaketet, är fortfarande under beredning. Dess framtida innehåll kommer på många sätt att återspeglas i lagen om ordnandet av tjänsterna. Analysen genomfördes vid sidan av lagberedningen 8.12.2015–27.6.2016.

THL anser att lagutkastet skapar goda förutsättningar för större jämlikhet mellan medborgarna i fråga om tillgång till tjänster, och är också ett bättre underlag för nödvändiga strukturella reformer.

Jag tackar alla sakkunniga och representanter för medborgar- och intresseorganisationer som i olika skeden av analysarbetet har hörts samt THL:s expertgrupp som genomfört analysen.

Helsingfors 30.6.2016

Juhani Eskola, generaldirektör

Reformen av servicestrukturen för social- och hälsovården enligt lagutkastet, den s.k. sote-reformen, kommer att medföra en betydande minskning av antalet anordnare av tjänster. Det innebär, att anordnarna blir betydligt större (befolkningsunderlag) och får en starkare ekonomisk bärkraft. Genom reformen verkställs en omfattande helhetsintegration av social- och hälsovården genom att organiseringsansvaret sammanslås och tilldelas 18 landskap.

Att anordnarna är stora torde minska de regionala och lokala skillnaderna i tillgången till tjänster, vilket ökar jämlikheten mellan invånarna. Det omfattande organiseringsansvaret gör det möjligt för en kompetent anordnare att stödja den funktionella integrationen. Det som är avgörande för att systemet ska fungera är vilka metoder och vilken kapacitet anordnaren har att styra servicestrukturen och på vilket sätt valfriheten genomförs i praktiken.

Lagutkastet innehåller inslag som skapar förutsättningar för en djupgående reform av servicesystemet för social- och hälsovården. Lagen syftar till att främja hälsa och välfärd och att åstadkomma kostnadseffektiva tjänster på lika villkor i hela landet. Verksamheten av reformen under och efter övergångsskedet och den slutliga formen av valfrihetsmodellen kommer att avgöra hur dessa mål uppnås.

De mest centrala observationerna i förhandsanalysen av lagutkastet kan sammanfattas i 12 huvudpunkter:

1. Större anordnare med starkare ekonomisk bärkraft kan på lång sikt skapa förutsättningar för att minska skillnaderna i hälsa och välfärd hos befolkningen.

- Ansvar för ordnande övergår till aktörer som är betydligt större än kommunerna, vilket skapar förutsättningar för en jämlik tillgång till social- och hälsovårdstjänster. Detta kan på lång sikt minska hälso- och välfärdsskillnader mellan regioner och olika befolkningsgrupper.
- Ett system enligt lagutkastet ger möjligheter till en tjänsteproduktion som är mer jämlikt fördelad än hittills. Utmaningen är att i en mångproducentmodell säkra servicehelheterna för klienter som behöver många olika former av service och att samordna de tjänster som blir kvar i kommunerna med dem som övergår till att ordnas av landskapen.
- Utkastet till finansieringslag för landskapen förutsätter strikt budgetdisciplin och kan eventuellt orsaka ett tryck att höja klientavgifterna och öka självrisken. Detta kan riskera realiseringen av adekvata tjänster på lika villkor och äventyra den önskade minskningen av skillnader i välfärd och hälsa.
- Staten är enligt finansieringsprincipen skyldig att i föreskriven omfattning finansiera de tjänster som är anvisade att ordnas av landskapen. Utan beskattningsrätt blir det svårt för landskapen att anpassa sin finansiering, om kostnader uppstår av andra skäl än de behovsfaktorer som ligger till grund för den statliga finansieringen.
- Brist på beskattningsrätt ger landskapen begränsad autonomi i finansieringen, men erbjuder staten goda möjligheter till budgetdisciplin.

2. Vissa landskap som bär organisationsansvaret har redan från början av reformen svaga resurser och bristande organiseringskompetens.

- Trots att antalet anordnare av tjänster minskar är det fortfarande för stort för att lagens mål – jämlika och kostnadseffektiva social- och hälsovårdstjänster – ska kunna uppnås.
- Mångproducentmodellen förutsätter gedigen organiseringskompetens som inte nödvändigtvis finns i alla landskap.

3. Att bilda fem samarbetsområden för samordning och centralisering av serviceproduktionen är motiverat på grund av det stora antalet anordnare. Det är däremot oklart hur samarbetsområdet i praktiken ska sköta sina talrika koordineringsuppgifter och avtalsenliga förpliktelser.

- Samarbetsområdet koordinerar, men styr inte de tillhörande landskapens social- och hälsovårdstjänster i praktiken. För att samarbetsområdet ska lyckas i sin uppgift krävs ett samförstånd mellan landskapen och avtal om hur tjänsterna planeras och genomförs. Detta kan försvåras av landskapens varierande förutsättningar att tillämpa mångproducentmodellen samt skillnaderna mellan landskapen i urvalet av tjänsteproducenter.

4. Antalet aktörer med organiseringsansvar som styr social- och hälsovårdens funktioner kommer att minska från nuvarande. Däremot är det svårt att få en helhetsbild av styrningssystemet på nationell nivå och landskapsnivå.

- Det finns många instanser och förfaranden som styr aktörerna inom social- och hälsovården, och deras inbördes relationer förblir delvis oklara. I praktiken kan styrningen visa sig vara en komplicerad uppgift.
- Styrningen kompliceras i synnerhet av att landskapets interna styrning består av flera nivåer (anordnare – serviceinrättning – serviceproducent).

5. Det viktigaste sättet att åstadkomma de mål som ställts för reformen är att integrera social- och hälsovårdstjänsterna, men det är oklart om detta kommer att realiseras.

- Lagutkastet genomför integrationen av organisationen och främjar den finansiella integrationen.
- Lagutkastet innehåller inslag som kan främja integrationen av serviceproduktionen. I brist på kunskap om valfrietssystemets detaljer är det för tidigt att bedöma om dessa inslag är tillräckliga. En integrerad klientorientering är beroende av hur lagen verkställs och vilka styrmetoder som anordnarna kommer att ha, vilket inte helt framgår av lagutkastet, samt hur serviceproduktionen kommer att genomföras. En klientorienterad integration förutsätter dessutom bästa möjliga kunskapsintegration, vilket inte ser ut att bli verklighet.

6. Lagutkastet kan leda till att redan etablerade, igångsatta och planerade integrerade social- och hälsovårdsområden avvecklas.

- När man i landskapets verksamhet gör skillnad mellan ordnande och produktion, och när produktionsansvaret tilldelas en serviceinrättning som är en självständig juridisk person, kan resultatet bli att lagen inte tillåter sådana integrerade system som till exempel Södra Karelen social- och hälsovårdsdistrikt Eksote, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (Samkommunen för social- och hälsovården i Kajanaland) och Siun sote i Norra Karelen.
- Skyldigheten att bolagisera landskapets egna tjänster som kommer att omfattas av valfriheten kan också leda till en avveckling av välfungerande integrerade servicestrukturer.

7. Lagutkastet gör det möjligt att stävja kostnadsstegringen och sträma till den finansiella styrningen av social- och hälsovården, men garanterar inte att besparingsmålet uppnås enligt regeringens riktlinjer.

- En integration av ordnande och produktion samt en centralisering av beslutsfattande och ledning skulle kunna bromsa ökningen av utgifterna för social- och hälsovården. Tills vidare är det svårt att bedöma kostnadsutvecklingen, eftersom det inte finns några garantier på att serviceintegrationen kommer att lyckas.
- Den nya verksamhetsmodellen för social- och hälsovården enligt lagutkastet kommer sannolikt inte ensam att leda till den besparing på 3 miljarder euro som regeringen har ställt som mål.
- Den nya verksamhetsmodellen torde däremot erbjuda klart bättre förutsättningar och verktyg för ekonomiskt betydande strukturella reformer, såsom att den högspecialiserade vården centraliseras, servicenätet rationaliseras och andra viktiga funktionella reformer genomförs.
- För att den finansiella styrningen ska fungera är det av största vikt, att skillnaderna i landskapens behov beaktas i finansieringen. Till följd av landskapens olika egenskaper måste en rättvis finansiering säkras genom kontinuerligt utvecklingsarbete och en regelbunden uppdatering av de kriterier som används när finansiering anvisas.

8. Bestämmelserna om en övergångsperiod i den statliga finansieringen är motiverade. En alltför kort övergångsperiod kan snabbt leda till finansiella svårigheter i landskapen, medan en alltför lång övergångsperiod upprätthåller en onödigt hög kostnadsnivå.

- Justeringsförfarandet för den statliga finansieringen som föreslagits i landskapslagen förbättrar avsevärt möjligheterna att minska hållbarhetsunderskottet enligt målsättningen.
- Om kostnaderna vid justeringen av den statliga finansieringen binds till ett sådant prisindex, som inte beskriver den reella utvecklingen av social- och hälsovårdskostnaderna, kan resultatet bli underdimensionerade tjänster eller budgetunderskott.

9. Utvärderingsförfarandet i fråga om ett landskap som har en speciellt svår ekonomisk ställning kan visa sig vara för känsligt.

- Den statliga finansieringen förutsätter att landskapen har en balanserad ekonomi. För att säkerställa detta behövs ett utvärderingsförfarande som förebygger underskott och vid behov sätter i gång ekonomiska balanseringsåtgärder i god tid.
- Utvärderingsförfarandet som föreslås i utkastet till landskapslag kan i skenet av historiska uppgifter leda till att så gott som alla landskap blir föremål för ett utvärderingsförfarande. Å andra sidan kan verksamheten i det nya systemet få så annorlunda former, att ett historiskt perspektiv inte som sådant kan tillämpas.

10. Ansvarsfördelningen avseende främjande av hälsa och välfärd förblir oklar i lagutkastet.

- Social- och hälsovården, sådan som den definieras i lagutkastet, innefattar främjande av hälsa och välfärd i landskap och kommuner, men innehållet lämnar delvis rum för tolkning. Detta kommer att påverka hur välfärds- och hälsofrämjande åtgärder organiseras och omsätts i praktiken.

11. Ur informationsförvaltningens synvinkel är förändringsprocessen i servicesystemet synnerligen omfattande och kommer att pågå i över ett decennium. Många, ännu obesvarade frågor kommer att påverka utfallet i praktiken, och i vilken mån funktionella och ekonomiska fördelar uppstår.

- Det är oklart hur ansvarsfördelning, samarbete och expertstöd ordnas när det gäller att samla in och utnyttja uppföljningsdata om hela befolkningens välfärd och hälsa.
- De ekonomiska incitamenten att främja invånarnas hälsa och välfärd som kopplats till kommunernas statsandel är av betydande storlek.
- De ekonomiska incitamenten som ingår i den statliga finansieringen av landskapen framhåller betydelsen av förebyggande tjänster.

- Utgående från lagutkastet är det möjligt att skapa en sådan informationsförvaltning som behövs för att säkerställa jämlika och kostnadseffektiva tjänster, men detta kommer att kräva kompetens i informationshantering hos anordnarna. Den lösning som föreslås i lagen förutsätter, att anordnaren har egna informationssystem för hantering av data, utöver de system som serviceproducenterna förvaltar.
- I fråga om landskapens egen serviceproduktion som står utanför konkurrensen förbättras möjligheterna till IT-integration, men landskapen kan ha begränsade möjligheter att styra informationsförvaltningen för de företag som agerar på marknaden.
- Att avskilja ordnande och produktion från varandra och bolagisera serviceproduktionen skapar en ny konstellation både för hantering av patient- och klientuppgifter, inklusive kunskapsintegration, och för hantering av data som behövs för att styra verksamheten. För att detta ska lyckas behövs helt nya lösningar för informationsförvaltning och -hantering, och det är inte självklart att övergången till de nya lösningarna lyckas.
- Informationshantering möjliggör en ny slags informationsstyrning, men det praktiska genomförandet kommer att kräva kraftiga insatser och förutsetta nya verksamhetsprocesser, som möjliggörs av lagutkastet. Olika aktörer bör tilldelas en tydlig roll, och aktörernas kunnande ska säkerställas.

12. Lagpaketets konsekvenser är tills vidare svåra att förutse, eftersom helheten till väsentliga delar är ofullständig.

- Oklarheter förekommer i separering av ordnande och produktion, ansvarsfördelning mellan aktörerna och styrning av servicestrukturen och producenterna. Av utkastet framgår inte tydligt vilken instans i det nya systemet som kommer att axla myndighetsansvaret och ansvaret för betydande utövning av offentlig makt. Dessutom är detaljerna av valfrihetsmodellen och verksamhetsbetingelserna för producenterna ännu olösta.

Bakgrundsmaterial, bilagor och källor

På webben finns

- denna publikation
- analysrapporten
- en diaserie om kärnbudskapet i analysen

<http://www.thl.fi/fi/web/sote-uudistus>

Institutet för hälsa och välfärd
PB 30 (Mannerheimvägen 166)
FI-00271 Helsingfors
Telefon: 029 524 6000

ISBN 978-952-302-703-9 (tryckt)
ISSN 1799-3938 (tryckt)

ISBN 978-952-302-704-6 (nätpublikation)
ISSN 1799-3946 (nätpublikation)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-704-6>

www.thl.fi

THL:s analysgrupp

Analysen har tagits fram av
ansvarsgruppen för förhands-
analys
Pekurinen Markku (ord-
förande)
Santamäki-Vuori Tuire (vice-
ordförande)
Jonsson Pia Maria
Junnila Majjaliisa
Kovasin Merja
Nykänen Eeva
Syrjä Vesa

Ytterligare personer som deltagit i analysarbetet:

Angeria Minna
Hetemaa Tiina
Häkkinen Unto
Hämäläinen Päivi
Hämäläinen Riitta-Majja
Jousilahti Pekka
Keskimäki Ilmo
Linnanmäki Eila
Linnosmaa Ismo
Liukko Eeva
Luoto Eija
Muuri Anu
Nuorteva Leena

Parhiala Kimmo
Pohjola Pasi
Seppälä Timo T.
Ståhl Timo
Vähänen Miikka

Därtill har ett stort
antal sakkunniga inom
THL:s olika områden
deltagit i bakgrund
arbetet för analysen